

Antwort
der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Lieselott Blunck, Arne Börnsen (Ritterhude), Marion Caspers-Merk, Dr. Marliese Dobberthien, Dr. Peter Eckardt, Eike Ebert, Ludwig Eich, Michael Habermann, Manfred Hampel, Stephan Hilsberg, Lothar Ibrügger, Evelin Fischer (Gräfenhainichen), Gunter Huonker, Dr. Uwe Jens, Walter Kolbow, Rolf Koltzsch, Horst Kubatschka, Dr. Uwe Küster, Eckart Kuhlwein, Brigitte Lange, Detlev von Larcher, Dr. Franz-Josef Mertens (Bottrop), Doris Odendahl, Günter Oesinghaus, Manfred Opel, Dr. Eckhart Pick, Joachim Poß, Otto Reschke, Günter Rixe, Dr. Rudolf Schöfberger, Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Antje-Marie Steen, Dr. Peter Struck, Margitta Terborg, Barbara Weiler, Gunter Weißgerber, Hildegard Wester, Lydia Westrich, Dr. Norbert Wieczorek, Gudrun Weyel, Verena Wohlleben, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/2888 —

Vorsorgender Verbraucherschutz im europäischen Versicherungswesen

Die bevorstehende Liberalisierung des Versicherungswesens im europäischen Binnenmarkt durch die Dritte Schadens- und Dritte Lebensversicherungs-Richtlinie wird einschneidende Veränderungen mit erheblichen Lücken im deutschen Verbraucherschutzrecht nach sich ziehen.

Die Kontrolle durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen wird erheblich eingeschränkt werden. Ausländische Anbieter werden nur eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde ihres Herkunftslandes benötigen. Das schon bisher für viele Verbraucher und Verbraucherinnen kaum durchschaubare Versicherungsangebot wird damit noch vielfältiger und schwerer verständlich werden.

Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, welche Maßnahmen getroffen werden müssen, um auch in Zukunft einen ausreichenden Verbraucherschutz sicherzustellen. Neben dem Handlungsbedarf auf europäischer Ebene muß ein besonderes Augenmerk auf die Spielräume gerichtet werden, die die EG-Richtlinien für nationale Regelungen belassen. Hier geht es insbesondere um die Auslegung des Begriffs des Allgemeininteresses.

Unabhängig von den europäischen Veränderungen im Versicherungsbereich ist generell eine verbraucherpolitische Trendwende notwendig. Der Vorsorgegedanke muß Vorrang haben vor nachträglicher Schadensbegrenzung.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers der Finanzen vom 3. Februar 1993 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Vorstellungen einer vorsorgenden Verbraucherpolitik stützen sich auf drei Säulen:

- die finanziell-rechtliche Absicherung des Verbraucherschutzes,
- die umfassende Verantwortung des Anbieters für sein Produkt,
- die Stärkung der Nachfrageseite als Marktgegengewicht.

Zentral ist dabei die Transparenz des Versicherungsangebots. Dies erfordert eine möglichst umfassende und vor allem verständliche Information. Hierzu ist eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Informationsfülle notwendig, die sich an den Verbraucherinteressen orientieren muß (z. B. mit Hilfe von Kennziffern nach dem Vorbild des Effektivzinses).

Unter Vorsorgegesichtspunkten und im Hinblick auf den Binnenmarkt gewinnt auch die Beratung der Versicherungskunden und -kundinnen an Bedeutung. In diesem Zusammenhang spielen die Qualifikation der Vermittler und das Provisionssystem eine Rolle.

Fragen des Versicherungsvertragsrechts sind mit dem Wegfall der materiellen Staatsaufsicht erneut zu diskutieren. Vorzugsweise sollte eine europäische Lösung angestrebt werden. Außerdem muß gewährleistet werden, daß den Versicherungsnehmern und -nehmerinnen das ihnen zustehende Recht auch zugänglich ist.

Überdacht werden muß nicht zuletzt die Rolle des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen.

Vorbemerkung

Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes im Versicherungsbereich zum 1. Juli 1994, die durch die Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) und durch die Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung) erreicht werden soll, wird weitreichende tatsächliche und rechtliche Änderungen im deutschen Versicherungswesen mit sich bringen.

Diese sind insbesondere gekennzeichnet durch:

- erweiterte Produktvielfalt,
- grenzüberschreitenden Wettbewerb,
- Wegfall der präventiven Bedingungskontrolle,
- Wegfall der noch bestehenden Tarifaufsicht (Lebens-, Kranken-, Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung).

Für den Verbraucher ergeben sich hieraus Chancen und Risiken, deren Wahrnehmung und Vermeidung von ihm in stärkerem Maße ein verbraucherbewußtes Verhalten erfordern.

Die Feststellung, daß die Liberalisierung und Deregulierung erhebliche Lücken im deutschen Verbraucherschutzrecht nach sich ziehen werden, erscheint aus folgenden Gründen jedoch zu weitgehend:

- Die Mitgliedstaaten haben nach den EG-Richtlinien die Möglichkeit, die Anwendung ihres eigenen Rechts für Versicherungsverträge vorzuschreiben, die in ihrem Staatsgebiet belegene Verbraucherrisiken decken. Dies stellt nach Erwägungsgrund 18 zur Dritten Richtlinie Schadenversicherung und

Erwägungsgrund 19 zur Dritten Richtlinie Lebensversicherung eine hinreichende Sicherung für diejenigen Versicherungsnehmer dar, die einen besonderen Schutz benötigen;

- für inländische wie für ausländische Versicherungsunternehmen gelten auch in Zukunft die deutschen Gesetze zum Schutze des Verbrauchers, wie z. B. das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) und das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz);
- § 81 VAG wird dem BAV auch in Zukunft gestatten, gegenüber Versicherungsunternehmen die Befolgung der gesetzlichen Vorschriften zu überwachen und Anordnungen zu treffen, die geeignet sind, Mißstände zu beseitigen, welche die Belange der Versicherten gefährden oder den Geschäftsbetrieb mit den guten Sitten in Widerspruch bringen. Diese Befugnisse gelten gleichermaßen gegenüber inländischen wie ausländischen Versicherungsunternehmen. Die Bundesregierung teilt daher nicht die in der Vorbemerkung zu den Fragen zum Ausdruck kommende Annahme, die materielle Staatsaufsicht werde wegfallen;
- gemäß Erwägungsgrund 29 der Dritten Richtlinie Schadenversicherung „ist es angebracht, Sanktionen für den Fall vorzusehen, daß das Versicherungsunternehmen in dem Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, sich nicht an die Vorschriften zum Schutz des Allgemeininteresses hält, denen es unterliegt“.

1. Welche Ansätze sieht die Bundesregierung, um dem Vorsorgegedanken bei der Angebotsgestaltung (einschließlich der Tarife), insbesondere auch im Hinblick auf die Gewährleistung von Transparenz, Rechnung zu tragen (z. B. durch bausteinmäßige Zusammenstellung der Versicherungsleistungen)?

Gewährleistung von Transparenz ist auch in Zukunft ein für den vorsorgenden Verbraucherschutz besonders wichtiger Gesichtspunkt.

Das vom Gemeinschaftsgesetzgeber im Interesse der Verbraucher angestrebte Ziel einer größeren Angebotsvielfalt kann mit einer gewissen Einschränkung der Markttransparenz verbunden sein. Eine bausteinmäßige Zusammenstellung von Versicherungsleistungen kann schon nach geltendem Recht nicht verlangt werden. Mit dem Wegfall der Genehmigungsbedürftigkeit kommt ein derartiges Verlangen noch weniger in Betracht. Um so wichtiger ist es daher nach Auffassung der Bundesregierung, daß die Versicherungswirtschaft selbst Standard- und Musterbedingungen zur Sicherung einer Mindestproduktqualität erarbeitet. Dabei muß gewährleistet sein, daß kein Verstoß gegen bestehende Vorschriften vorliegt und sie insbesondere einer Überprüfung nach dem AGB-Gesetz standhalten. Ferner sollten sie eine gewisse Produktklarheit durch einheitliche Definitionen der versicherten Gefahren und einheitliche Risikodefinitionen sicherstellen. Dadurch sollte trotz unternehmensindividueller Leistungsbeschreibungen

und auch möglicher Abweichungen von den Musterbedingungen eine ausreichende Produktvergleichbarkeit möglich sein.

Die EG-Kommission bereitet derzeit im Rahmen des Artikels 85 Abs. 3 des EWG-Vertrages eine Gruppenfreistellungsverordnung vor. Damit wird der Weg für die Ausarbeitung von Mustern allgemeiner Versicherungsbedingungen, von Muster-Vertragsbedingungen für die Direktversicherung sowie von Muster-Modellen zur Darstellung von Überschußbeteiligungen bei längeren Versicherungsverträgen auf unverbindlicher Basis eröffnet. Die Versicherungswirtschaft wird aus eigenem Interesse von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Der Vergleich des Leistungsumfangs u. a. durch eine einheitliche Einteilung der Risiken wird dem Verbraucher dadurch erleichtert.

Die Dritte Richtlinie Lebensversicherung sieht in Artikel 31 in Verbindung mit Anhang II einen umfangreichen Katalog von Informationen vor, die dem Versicherungsnehmer das Vertragsangebot vor Abschluß transparent machen soll. Dazu gehören unter anderem Informationen über die Methoden der Gewinnberechnung und Gewinnbeteiligung, die Angabe der Rückkaufwerte und beitragsfreien Leistungen und das Ausmaß, in dem diese Leistungen garantiert sind.

In der substitutiven Krankenversicherung wird die Bundesrepublik Deutschland von der in Artikel 54 Dritte Richtlinie Schadenersicherung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen und die Vorlagepflicht der allgemeinen und besonderen Vertragsbedingungen vor ihrer Verwendung vorschreiben.

2. a) Welche Anforderungen sind nach Auffassung der Bundesregierung im Rahmen eines vorsorgenden Verbraucherschutzes an eine kundenorientierte Beratung zu richten, und welche Maßnahmen (z. B. Dokumentationspflichten) wären zur Absicherung erforderlich?

Bedingt durch den Wegfall der Genehmigungspflicht für die allgemeinen Versicherungsbedingungen und die zu erwartenden stark wachsende Angebotsvielfalt kommt einer kundenorientierten Beratung in Zukunft noch größere Bedeutung zu.

Erforderlich ist zunächst eine seriöse und umfassende Beratung durch zuverlässige und fachlich qualifizierte Versicherungsvermittler. Der Kunde kann wählen, ob er sich an firmenverbundene Vermittler wendet, die über die Besonderheiten der Angebotspalette ihres Unternehmens beraten, oder an unabhängige Versicherungsmakler. Die Vertriebswege stehen gleichberechtigt nebeneinander. Der Kunde kann entsprechend seinen Bedürfnissen wählen, auf welchen Vertriebsweg er zugreift.

Daneben bieten Beratung die Beratungsstellen der Verbraucherzentralen und die Publikationen der Stiftung Warentest, der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände sowie der Verbraucherzentralen. Die Verbraucherzentralen und die Stiftung Warentest ermöglichen dem Verbraucher die Vergleichbarkeit der Produkte auf unabhängiger Basis.

Es dürfte sich auszahlen, wenn der Verbraucher von den verschiedenen Beratungsmöglichkeiten Gebrauch macht und sich mehrere Vergleichsangebote einholt.

Darüber hinausgehende Maßnahmen sind nicht erforderlich, insbesondere hält die Bundesregierung eine Dokumentationspflicht für entbehrlich.

- b) Wie kann sichergestellt werden, daß den Versicherungsnehmern ein ausreichendes Angebot anbieterunabhängiger Verbraucherberatung zur Verfügung steht?

Die Verbraucher können sich in etwa 250 Beratungsstellen der Verbraucherzentralen auch über Versicherungen, Versicherungsunternehmen und Versicherungsbedingungen beraten lassen. Die Konzeption, die Unterlagen und die Schulung für diese Beratung werden weitestgehend von Verbraucherorganisationen erarbeitet und durchgeführt, die voll von der Bundesregierung finanziert werden und die ihre Leistungen kostenlos Verbraucherzentralen der Länder zur Verfügung stellen. Darüber hinaus sind Preis- und Leistungsvergleiche, z. B. durch die Stiftung Warentest, allgemein zugänglich.

Außerdem gibt es in der Bundesrepublik Deutschland bereits unabhängige Versicherungsberater und Makler. Mit Eröffnung der europäischen Versicherungsmärkte wird ihre Zahl wohl wachsen. Makler dürften sich künftig verstärkt mit Beratung von Privatkunden befassen.

Daneben kann das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) durch seine Öffentlichkeitsarbeit einen Beitrag zur Verbraucheraufklärung leisten.

3.

Teilfrage 1

Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang der Vertriebsform (einschließlich der Provisionsregelungen), der Qualifikation, dem Berufsbild sowie sonstigen Zugangsvoraussetzungen für den Beruf des Versicherungsvermittlers bei?

Die Bedeutung der unabhängigen wie der firmenverbundenen Versicherungsvermittlung wird – korrespondierend mit der zunehmenden Vielfalt der Angebotspalette – wachsen. Mit ihrer Sachkenntnis der Bedingungen auf der Angebots- und Nachfrageseite können die Versicherungsvermittler den Versicherungsnehmer unterstützen und seine Marktposition stärken.

Die Vertriebswege stehen miteinander im Wettbewerb. Der Verbraucher kann entscheiden, welcher Vertriebsweg seinem Interesse entspricht. Einer gut organisierten und kreativ flexiblen Kundenorientierung wird als Wettbewerbsfaktor zweifellos eine noch stärkere Bedeutung zukommen.

Unbestritten ist die berufliche Qualifikation der Versicherungsvermittler von Bedeutung, was auch durch die Empfehlung der Kommission vom 18. Dezember 1991 über Versicherungsvermittler bestätigt wird.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die existierende Berufsausbildung für Versicherungsvermittler einen zufriedenstellenden Qualitätsstandard aufweist und den in der Empfehlung der Kommission niedergelegten Anforderungen gerecht wird.

Die Empfehlung der Kommission wurde am 19. März 1992 zwischen Vertretern der Bundesregierung, des DIHT, des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., des Bundesverbandes deutscher Versicherungsfachleute e. V. und des Bundesverbandes deutscher Versicherungsmakler e. V. erörtert. Die Beteiligten waren der Auffassung, daß die Anforderungen der EG-Empfehlung schon aufgrund des geltenden Rechts und den von der Versicherungswirtschaft getroffenen freiwilligen Vereinbarungen erfüllt werden.

Zum einen gibt es den anerkannten Ausbildungsberuf Versicherungskaufmann/-kauffrau. Zum anderen können kaufmännische und fachliche Kenntnisse durch spezielle Fachhochschul- und Hochschulstudien erworben werden. Die Versicherungswirtschaft hat zusätzlich – nicht zuletzt wegen der zunehmenden Produktvielfalt im Versicherungsangebot – einen neuen Weg beschritten. Gemeinsam mit den Vermittlerverbänden hat sie 1990 über das Berufsbildungswerk der Deutschen Versicherungswirtschaft (BWV) ein einheitliches Ausbildungsprogramm geschaffen, das mit einer vom Unternehmen unabhängigen Prüfung abschließt. Bei erfolgreicher Prüfung kann sich der Vermittler „Versicherungsfachmann/-fachfrau BWV“ nennen. Dieses einheitliche Ausbildungsprogramm wird ständig erweitert und aktualisiert. Seit Einführung dieses Programms haben ca. 9 000 Personen an diesen Prüfungen teilgenommen, wobei die Durchfallquote bei 17 % liegt. Darüber hinaus haben 43 000 erfahrene Versicherungsvermittler Qualifikationsausweise erhalten, mit denen sie sich gegenüber ihren Kunden legitimieren können. Die Initiative erfaßt ca. 95 % aller Vermittler, so daß andere EG-Mitgliedstaaten aufgrund der positiven Erfahrungen bereits ihr Interesse daran bekundet haben. Einen eigenen Ausbildungsberuf des Versicherungsvermittlers hält die Bundesregierung daher nicht für erforderlich.

Was die Frage einer Haftpflichtversicherung betrifft, so ist – gemessen am Prämienvolumen – nur ein Bruchteil der Vermittlungsbetriebe nicht haftpflichtversichert. Die mit großen Versicherungsunternehmen verbundenen Vermittler erhalten von diesen in der Regel eine Freistellungserklärung.

Die Zuverlässigkeit der Vermittler wird durch Auskünfte beim Bundeszentral- bzw. Gewerbezentralregister und der Auskunftsstelle für den Versicherungsaußendienst (AVAD) – vergleichbar mit der Schufa im Bankbereich – sichergestellt. Es wird derzeit geprüft, ob es erforderlich ist, den AVAD staatlicherseits mit der Registrierung der Versicherungsvermittler zu beauftragen.

Im Falle von Mißständen kann das BAV einem Versicherungsunternehmen aufgeben, die Zusammenarbeit mit einem firmenabhängigen Vermittler zu beenden.

Teilfrage 2

Wie beurteilt sie die Strukturbetriebe unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes?

Die Bundesregierung beurteilt die Tätigkeiten von Strukturvertrieben durchaus differenziert. Strukturvertriebe werden zwar häufig in einem Atemzug mit den sog. Drückerkolonnen genannt, es darf jedoch nicht übersehen werden, daß der Begriff Strukturvertriebe auch eine große Anzahl seriös agierender, erfolgreicher Unternehmen umfaßt. Auch die Strukturvertriebe werden dem zunehmenden Verlangen der Kunden nach verstärkter Beratung Rechnung tragen müssen. Die Versicherungswirtschaft bietet daher den Strukturvertrieben an, daß deren Außendienstmitarbeiter das Ausbildungsprogramm des Berufsbildungswerks der Deutschen Versicherungswirtschaft durchlaufen und mit einer entsprechenden Prüfung abschließen können.

Das vorhandene rechtliche Instrumentarium bietet mit der Gewerbeordnung, dem Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb und den allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen genügend Möglichkeiten, Auswüchsen zu begegnen.

Teilfrage 3

Welchen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung in diesen Bereichen?

Aufgrund der dargestellten Instrumentarien sieht die Bundesregierung keinen Handlungsbedarf.

Teilfrage 4

Welche Zugangsvoraussetzungen, Berufsbilder und Weiterbildungsmöglichkeiten werden in anderen EG-Mitgliedstaaten für die Ausbildung zum Versicherungsvermittler zugrunde gelegt?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen Erkenntnisse vor. Es gibt jedoch eine Studie zu dem Thema, die von Guido Artho, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Versicherungswirtschaft der Hochschule St. Gallen/Schweiz und des europäischen Zentrums für die Bildung im Versicherungswesen, verfaßt wurde. Die Studie wurde 1989 erstellt.

4.

Teilfrage 1

Wie kann gewährleistet werden, daß die Versicherungsnehmer möglichst umfassend, für jeden Kunden leicht verständlich und gut vergleichbar informiert werden?

Die in der Beantwortung der Fragen 1 und 2 dargestellten Rahmenbedingungen gewährleisten einen angemessenen Verbraucherschutz. Veröffentlichungen in Fachzeitschriften geben Anhaltspunkte für den Vergleich von Versicherungsangeboten.

Daneben können sich die Kunden durch professionelle Beratung unabhängiger wie firmenverbundener Versicherungsvermittler über die Angebotspalette informieren lassen. Ferner wird die in der Antwort auf Frage 1 erwähnte Verordnung nach Artikel 85 Abs. 3 des EWG-Vertrages festlegen, daß die gemeinsamen allgemeinen Versicherungsbedingungen dem Versicherungsnehmer bekanntgegeben werden und für alle interessierten Personen erhältlich sind. Mit der Einführung des EG-Binnenmarktes wird sich der Versicherungsnehmer allerdings um mehr Marktübersicht bemühen müssen. Aufgrund des in einem europäischen Versicherungsmarkt verstärkten Wettbewerbs werden die Bemühungen um Produktklarheit zu einem wichtigen Wettbewerbsparameter werden.

Teilfrage 2

Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, dies durch Zusammenfassung von Daten zu einigen wenigen Kriterien und Kennziffern (z. B. nach dem Vorbild des Effektivzinses) zu erreichen, und welche Daten hält sie dabei für relevant?

Über die Veröffentlichungen der Versicherungswirtschaft und der Dokumentation in Fachzeitschriften hinausgehende Daten stehen nicht zur Verfügung. Ein dem Effektivzins vergleichbarer Indikator dürfte angesichts der Komplexität der Versicherungsprodukte kaum entwickelt werden können.

5.

Teilfrage 1

Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung nach einer umfassenden Verantwortung des Anbieters für seine Leistungen für den Versicherungssektor?

Bereits nach jetzt geltendem Recht ist jeder Anbieter einer Dienstleistung seinem Vertragspartner gegenüber für die angebotene Leistung verantwortlich in dem Sinne, daß er diese Leistung schuldet und bei Nichterfüllung oder Schlechtleistung nach den Vorschriften des BGB haftet. Darüber hinaus unterliegt der Anbieter der gewohnheitsrechtlich anerkannten „Vertrauenshaftung“ oder „Erfüllungshaftung“. Danach muß der Versicherer fehlerhafte Beratung oder unzutreffende Auskünfte seiner Versicherungsagenten über Inhalt und Bedeutung der Versicherungsbedingungen, über den Deckungsumfang des abgeschlossenen Vertrages oder sonstige vertragswesentliche Punkte gegen sich gelten lassen. Der Versicherungsnehmer kann Erfüllung eines den Erklärungen entsprechenden Vertrages verlangen. Daneben haftet der Versicherer für die schuldhaft Verletzung von vorvertraglichen und vertraglichen Informations- und sonstigen Nebenpflichten aus culpa in contrahendo oder positiver Vertragsverletzung. Unabhängig davon kann auch ein Anspruch wegen Verschuldens vor oder nach Vertragsabschluß gegen den Versicherungsagenten persönlich gegeben sein. Die Rechtsprechung hat dies insbesondere dann bejaht, wenn der Agent entweder ein über das Provisionsinteresse hinausgehendes Eigeninteresse am

Vertragsabschluß hat oder wenn er ein besonderes persönliches Vertrauen in Anspruch nimmt.

Der Umfang der aus Treu und Glauben (§ 242 BGB) folgenden vorvertraglichen und vertraglichen Informations- und Rücksichtspflichten hängt vom jeweiligen Einzelfalle ab. Je vielfältiger und komplizierter die in Rede stehende Versicherungsmaterie ist, um so intensiver muß der Versicherer belehren oder aufklären, wenn er sich nicht aus culpa in contrahendo oder positiver Vertragsverletzung schadenersatzpflichtig machen will.

Die zur Umsetzung anstehenden EG-Versicherungsrichtlinien geben keinen Anlaß, das Haftungssystem des geltenden Rechts auszuweiten oder abzuändern.

Teilfrage 2

Wie sollte dies umgesetzt werden, z. B. im Hinblick auf Insolvenzschutz oder Folgen aus Falschberatung?

Für „Falschberatung“ haftet der Anbieter von Versicherungsleistungen bereits nach geltendem Recht, sofern man darunter die Verletzung von Aufklärungs- und Informationspflichten versteht.

Im bisherigen Recht ist der Schutz der Versicherungsnehmer für den Fall der Insolvenz des Versicherungsunternehmens vielfältig gewährleistet. Dem Insolvenzschutz dient die dem BAV obliegende Finanzaufsicht. Die Möglichkeit für ein schnelles Eingreifen bei Anzeichen einer Krisensituation in einem Versicherungsunternehmen trägt dazu bei, daß Insolvenzen in diesem Wirtschaftszweig zur Seltenheit gehören. Vor allem wird der Grundsatz aufrechterhalten bleiben, daß mit den Vermögensanlagen der Versicherer eine möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität und unter Wahrung einer angemessenen Mischung und Streuung erreicht werden muß. In einzelnen Versicherungssparten sind darüber hinaus besondere Vermögensmassen zur Sicherung der vereinbarten Leistungen zu bilden. Es handelt sich dabei z. B. um den Deckungsstock in der Lebens- und der Krankenversicherung. Diese Regelung soll auch bei der Umsetzung der eingangs genannten Richtlinien für inländische Unternehmen und Unternehmen aus Drittstaaten beibehalten werden. Bei Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten der EG vertraut sich der Versicherungsnehmer nach dem Grundsatz der Herkunftslandkontrolle auch im Hinblick auf den Insolvenzschutz der ausländischen Regelung und Aufsicht an.

Für den Fall des Konkurses eines Versicherungsunternehmens könnte daran gedacht werden, einen Konkursicherungsfonds einzurichten. Die Problematik eines Konkursicherungsfonds liegt darin, daß er den Abschluß von Versicherungsverträgen mit unseriös niedrig kalkulierenden Versicherungsunternehmen begünstigen könnte und die Risiken damit auf die übrigen Wettbewerber abwälzen würde.

Andererseits haben sich die Versicherungsunternehmen schon bisher freiwillig im Rahmen eines Vereines „Solidarhilfe e. V.“ zu einem Fonds zusammengeschlossen, der Insolvenzfälle im Be-

reich der Kraftfahrt-Haftpflichtversicherung auffangen soll. Grundlage der Solidarhilfe ist, daß bisher die Tarife und Versicherungsbedingungen der Versicherer durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Mit dem Wegfall der Genehmigungsvoraussetzung für Tarife und Versicherungsbedingungen im Rahmen der Deregulierung des Versicherungsmarktes und der Zulassung von ausländischen Anbietern aus anderen EG-Mitgliedstaaten wird diesem freiwilligen Zusammenschluß die Grundlage entzogen.

Um eine wirksame Sicherung der Verkehrstopfer bei Insolvenz des Versicherungsunternehmens aufrechtzuerhalten, ist geplant, für die Kraftfahrt-Haftpflichtversicherung einen Entschädigungsfonds, der gerade in Insolvenzfällen einspringt, gesetzlich vorzuschreiben.

6.

Teilfrage 1

Welche Erfordernisse und Ansätze sieht die Bundesregierung angesichts der Veränderungen aufgrund der Deregulierung im europäischen Versicherungssektor, über

- freiwillige Regelungen (wie Musterbedingungen),
- zwingende einzelstaatliche Vorschriften und/oder
- eine EG-Harmonisierung

im Versicherungsvertragsrecht einen angemessenen Verbraucherschutz sicherzustellen?

Freiwillige Regelungen (wie Musterbedingungen)

Auf freiwillige Regelungen der Versicherungswirtschaft hat der deutsche Gesetzgeber, wie das Wort „freiwillig“ deutlich macht, keine Einflußmöglichkeit. Insbesondere können freiwillige Regelungen nicht gesetzlich vorgeschrieben werden.

Hierzu wird auf die Ausführungen über die Vorbereitung einer Gruppenfreistellungsverordnung der EG in Frage 1 Bezug genommen.

Zwingende einzelstaatliche Vorschriften

Die EG-Richtlinien gehen davon aus, daß im Regelfall auf Versicherungsverträge über Verbraucherrisiken das Recht des Staates anwendbar ist, in dessen Staatsgebiet die Risiken belegen sind. Das hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 8 des Einführungsgesetzes zum Versicherungsvertragsgesetz bereits 1990 umgesetzt und in diesen Fällen die Anwendung deutschen Rechts auf in Deutschland belegene Verbraucherrisiken vorgeschrieben. Damit sind auf diese Versicherungsverträge nicht nur die zwingenden und halbzwingenden Vorschriften des Versicherungsvertragsgesetz (VVG), sondern alle zwingenden Vorschriften des deutschen Rechts, so z. B. auch die Vorschriften des AGB-Gesetzes anwendbar.

Grundsätzlich sind die zwingenden Vorschriften des Staates, dessen Recht auf den Versicherungsvertrag anzuwenden ist, zu beachten. Durch Gesetzgebung können die geltenden zwingen-

den Vorschriften auch geändert, ergänzt oder erweitert werden, wenn hierfür ein unabweisbares Bedürfnis besteht und sich die beabsichtigte Regelung innerhalb der sachlichen Kompetenzgrenzen hält.

Im Rahmen der Richtlinienumsetzung wird deshalb zunächst das bislang gesetzlich nicht geregelte private Krankenversicherungsvertragsrecht gesetzlich zu regeln sein, da der bisher durch die genehmigten Versicherungsbedingungen gewährleistete Standard der privaten Krankenversicherungsverträge und deren komplementäre und substitutive Funktion zur gesetzlichen Krankenversicherung künftig nur durch entsprechende gesetzliche Bestimmungen gewährleistet werden kann. Auch der für die Verkehrspfer unverzichtbare Standard des Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsschutzes ist wegen des Wegfalls der Bedingungsgenehmigung künftig durch Gesetz und Rechtsverordnung zu gewährleisten.

Ob darüber hinaus für den Bereich der freiwilligen Verbraucherversicherungen ergänzende zwingende oder halbzwingende vertragsrechtliche Bestimmungen erforderlich sind, wird im Zusammenhang mit der jetzt in Angriff zu nehmenden Überarbeitung des Versicherungsvertragsgesetzes zu prüfen sein.

EG-Harmonisierung

Gemäß Erwägungsgrund Nr. 18 der Dritten Richtlinie-Schadenversicherung und Nr. 19 der Dritten Richtlinie-Lebensversicherung ist die Harmonisierung des für den Versicherungsvertrag geltenden Rechts keine Vorbedingung für die Verwirklichung des Binnenmarktes im Versicherungssektor. Die Bestimmung der Zweiten Schadensversicherungs-Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten zwingend die Anwendung ihres Vertragsrechts bei den in ihrem Gebiet belegenden Verbraucherrisiken vorschreiben können, reicht aus. Seit 1988 hat daher auch keine Ratspräsidentschaft den Richtlinienvorschlag der Kommission zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Versicherungsverträge vom 10. Juli 1979 wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Die derzeit vorhandenen EG-Richtlinien im Versicherungsbereich bieten eine ausreichende Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts in den EG-Mitgliedstaaten.

Teilfrage 2

Welche Bedeutung mißt sie dabei Vertragslösungsrechten für den Versicherungsnehmer bei, und wie sollten diese ausgestaltet werden?

Der Wegfall der Bedingungsgenehmigung im Versicherungsbereich soll den Wettbewerb auch durch eine Angebotsverbreiterung beleben. Versicherungsnehmer werden die Angebotsvielfalt einerseits häufiger nutzen können, wenn sie nicht durch lange Vertragslaufzeiten an bestehende Versicherungsverträge gebunden werden, andererseits kann allerdings auch ein Versicherungsnehmer Interesse an langfristig unkündbaren Verträgen als eine aus seiner Sicht günstige zusätzliche Angebotsalternative haben. Deshalb sieht die von der EG-Kommission gegenwärtig im

Rahmen des Artikels 85 Abs. 1 des EWG-Vertrages vorbereitete Gruppenfreistellungsverordnung für Versicherungsverträge bei Verbandsempfehlungen im allgemeinen Laufzeiten von drei Jahren vor.

An der dreijährigen Vertragslaufzeit als einer allgemeinen Obergrenze orientiert sich auch § 8 Abs. 3 VVG in der seit 1. Januar 1991 geltenden Fassung. Nach Beobachtung des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen hat die gleichzeitig eingeführte Beschränkung längerer Vertragslaufzeiten durch die Bedingung des gestaffelten Laufzeitangebots mit gestaffeltem Preisnachlaß aber dazu beigetragen, daß sie den Abschluß von langjährigen Verträgen eher gefördert als gehemmt hat. Bei der durch die Umsetzung der EG-Richtlinien notwendigen Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes wäre deshalb für Nichtkäufer ein uneingeschränktes Vertragslösungsrecht nach drei Jahren in Erwägung zu ziehen.

Ebenso erscheint es aus Gründen des Verbraucherschutzes erforderlich, dem Versicherungsnehmer bei Prämienerrhöhung durch den Versicherer ein unbedingtes Kündigungsrecht einzuräumen, zumal nach Wegfall der Bedingungsgenehmigung nicht mehr sichergestellt ist, daß Prämienanpassungsklauseln die notwendige Konkretisierung der Anpassungsvoraussetzungen enthalten.

7. a) Welche Aufgaben kann und sollte das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) zukünftig wahrnehmen?

Welche Maßnahmen erwägt die Bundesregierung, um dem Schutz des einzelnen Versicherten im Rahmen der Aufgaben und Befugnisse des BAV stärkeres Gewicht zu verleihen?

Die bisherigen Voraussetzungen für die Zulassung zum Geschäftsbetrieb eines Versicherungsunternehmens durch das BAV sowie seine Befugnisse im Rahmen der Finanzaufsicht bleiben im Kern unverändert. Das BAV wird auch weiterhin zu prüfen haben, ob die Leiter der Versicherungsunternehmen (Vorstandsmitglieder) für ihre Aufgabe ausreichend qualifiziert und geeignet sind. Als zusätzliches Kriterium wird hinzukommen, daß das BAV die Zulassung zum Geschäftsbetrieb verweigern muß, wenn es nicht davon überzeugt ist, daß die Aktionäre oder Gesellschafter des Unternehmens eine solide und umsichtige Führung des Versicherungsunternehmens gewährleisten.

Als Neuerung wird die Zulassung zum Geschäftsbetrieb künftig EG-weit gelten. Die Zulassung durch das BAV wird es den in Deutschland ansässigen Versicherungsunternehmen ermöglichen, den Versicherungsbetrieb in allen Mitgliedstaaten der EG über Niederlassungen oder im Dienstleistungsverkehr aufzunehmen. Dies bedeutet umgekehrt, daß ein Versicherungsunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EG zur Gründung einer Zweigniederlassung oder Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in Deutschland nicht mehr einer Zulassung durch das BAV, sondern nur noch durch die Aufsichtsbehörde seines Heimatstaates bedarf. Dementsprechend erstreckt sich die Aufsichtsbefugnis des BAV auch auf die ausländischen Zweignieder-

lassungen deutscher Versicherungsunternehmen, dagegen unterliegen seiner Finanzaufsicht nicht mehr die deutschen Zweigniederlassungen ausländischer EG-Versicherungsunternehmen. Bestehen bleibt insoweit aber die Rechtsaufsicht, die künftig neben der umfassenden Aufsicht durch das Herkunftsland ausgeübt wird.

Das BAV wird weiterhin auch durch örtliche Prüfungen bei den Versicherungsunternehmen darüber wachen, daß die Belange der Versicherten gewahrt und die Verpflichtungen der Versicherer erfüllbar bleiben.

An die Stelle einer Vorabkontrolle der Versicherungsprodukte wird eine nachträgliche Mißbrauchsaufsicht durch das BAV treten. Insbesondere bei Eingang von Beschwerden wird das BAV auch berechtigt sein, das Bedingungs- und Tarifwerk des jeweils betroffenen Versicherungsunternehmens anzufordern, um prüfen zu können, ob die gesetzlichen Vorschriften eingehalten und die Belange der Versicherten ausreichend gewahrt sind. Soweit rechtlich verbindliche Vorschriften verletzt sind, wird das BAV weiterhin befugt sein, gegen das Versicherungsunternehmen vorzugehen und bei ausländischen Unternehmen die Aufsichtsbehörde des Heimatstaates des Unternehmens zu einem entsprechenden Vorgehen zu veranlassen. Sofern keine Rechtsverletzung vorliegt, wird es dem BAV allerdings nicht möglich sein, im Interesse des Verbraucherschutzes wünschenswerte Vorstellungen gegen den Widerstand von Versicherungsunternehmen durchzusetzen.

Das BAV handelt im Interesse der Allgemeinheit. Ihm obliegt hingegen nicht der Schutz der Interessen einzelner Versicherungsnehmer. Daran wird sich auch künftig nichts ändern. Für weitergehende Maßnahmen zum Schutz des einzelnen Versicherten besteht daher keine Möglichkeit.

- b) Wo sieht die Bundesregierung europäischen Harmonisierungsbedarf im Aufsichtsbereich?
Wie beurteilt sie die Einrichtung eines europäischen Aufsichtsamtes?

Die Einführung der Sitzlandaufsicht legt den Gedanken einer weiteren Harmonisierung des Aufsichtsrechts an sich nahe. Eine umfassende Harmonisierung ist nach Äußerungen der Kommission, die das alleinige Initiativrecht hat, nicht vorgesehen. Sie wäre auch mit der Gefahr verbunden, daß die Versicherungsaufsicht auf eine reine Finanzaufsicht beschränkt würde, da die übrigen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten noch zu unterschiedlich sind. Diese Beschränkung läge nicht im Interesse der deutschen Verbraucher. Die Bundesregierung wird daher die Kommission nicht zu umfassender weiterer Harmonisierung drängen. In einzelnen Punkten wird die Harmonisierung aber voranschreiten. Dies gilt z. Z. vor allem für die Erarbeitung einheitlicher Regeln für die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten, an denen Versicherungsunternehmen beteiligt sind.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Einrichtung eines europäischen Aufsichtsamtes nicht nötig, und zwar auch vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Diskussion, die weitere Verlagerung von Aufgaben auf zentrale Brüsseler Behörden zu vermeiden.

8. Befürwortet die Bundesregierung Erleichterungen für den Versicherungsnehmer beim Zugang zum Recht (z. B. durch vorgerichtliche Streitschlichtung, bei der Beweislast, bei Gutachten)?

Die Bundesregierung befürwortet grundsätzlich Erleichterungen für den Bürger beim Zugang zum Recht; dies gilt auch für den Bereich des Versicherungswesens. Sie ist bestrebt, die Möglichkeiten vorgerichtlicher Streitschlichtung zu fördern und zu verbessern; denn vorgerichtliche Streitschlichtung bietet den Betroffenen in vielen Bereichen, insbesondere auch im Versicherungswesen, eine rasche und kostengünstige Konfliktlösung und trägt zur Entlastung der Gerichte bei.

Speziell mit der vorgerichtlichen Streitschlichtung im Verhältnis Versicherungsnehmer/Versicherungsunternehmen befaßt sich eine soeben abgeschlossene Studie über „Praxis und Zukunft der außergerichtlichen Regulierung von Verkehrsunfällen“, die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz von der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Speyer erstellt wurde. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß vor allem durch Änderung des Gebühren- und Kostenrechts der Zugang der Versicherungsnehmer zu anwaltlicher Beratung erleichtert und die Attraktivität vor- und außergerichtlicher Streitbeilegung für die Parteien und Rechtsanwälte erhöht werden können.

9. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in diesen Bereichen bisher auf europäischer oder nationaler Ebene ergriffen, welche Initiativen sind vorgesehen oder in der Diskussion?

Die Möglichkeiten vor- und außergerichtlicher Streitbeilegung sind durch das Rechtspflege-Vereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2847 ff.) verbessert worden:

- In den §§ 485 ff. ZPO ist nunmehr ein selbständiges Beweisverfahren geregelt, das eine gütliche Einigung vor Eintritt in das Streitverfahren erleichtern soll. Im selbständigen Beweisverfahren kann eine schriftliche Begutachtung durch einen Sachverständigen angeordnet werden, unter anderem wenn diese zu einer vorprozessualen Einigung der Parteien führen kann. Es handelt sich dabei um Fälle, in denen es in erster Linie auf Feststellung tatsächlicher Umstände ankommt. Das selbständige Beweisverfahren dürfte für weite Bereiche des Versicherungsrechts von Bedeutung sein. Die selbständige Beweiserhebung steht einer Beweisaufnahme vor dem Prozeßgericht gleich, wenn sich eine Partei auf die Tatsachen beruft, über die selbständig Beweis erhoben worden ist.

Erkenntnisse über die praktische Bedeutung des soeben erst eingeführten Verfahrens liegen der Bundesregierung noch nicht vor.

- Ein erleichterter Zugang zum Recht ist auch durch die Einführung des sogenannten vollstreckbaren Anwaltsvergleichs (§ 1044 b ZPO) geschaffen worden. Die ab dem 1. April 1991 eingeführte Regelung ermöglicht, zur Vermeidung eines Prozesses oder zu dessen Beendigung den Rechtsfrieden rasch wieder herzustellen und einen Vollstreckungstitel zu schaffen. Hierzu genügt es, daß ein von den Parteien und deren Rechtsanwälten unterschriebener Vergleich, in dem der Schuldner sich der sofortigen Zwangsvollstreckung unterworfen hat, gemäß den Vorschriften über den schiedsrichterlichen Vergleich oder gemäß § 1044 b Abs. 2 ZPO für vollstreckbar erklärt worden ist.
- Die Anwaltsvergütung für den vollstreckbaren Anwaltsvergleich als Form der außergerichtlichen Streiterledigung ist verglichen mit der Vergütung für Prozeßaufträge verbessert worden (§ 23 Abs. 1 Satz 3 BRAGO). Darüber hinaus wird das Kostenrecht vermehrt als ein Instrument zu berücksichtigen sein, das zur Förderung vor- und außergerichtlicher Streiterledigung geeignet sein kann.

